

DESIGUALDAD Y GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN EN MÉXICO: EL GASTO EN EDUCACIÓN 2015.

María del Carmen Salgado Vega

Sergio Miranda González

Sara Quiroz Cuenca

RESUMEN

En México, la pobreza deja de ser un problema de coyuntura, asociada solamente a los ciclos económicos, para convertirse en parte fundamental del nuevo modelo de crecimiento prevaleciente en el país. Por otra parte, los problemas que afrontan nuestras sociedades trascienden a la pobreza, y afectan al conjunto de la sociedad. La desigualdad en México no sólo genera pobreza, sino que además es el origen de la profunda crisis de cohesión social que se presenta en la actualidad.

Las metas educativas actuales, de acuerdo a la reciente reforma educativa, implican la incorporación de los sectores sociales históricamente relegados, y la ampliación del espectro de edades a ser escolarizadas. Ello se tradujo en un gran esfuerzo por instalar una oferta educativa donde nunca la hubo, o ampliar la existente, y es ese proceso de ampliación de la oferta lo que explica el alto ritmo de crecimiento de la escolarización, sobre todo entre los grupos sociales de más bajos recursos y en las zonas rurales.

El objetivo de esta ponencia es identificar y analizar la política económica de gasto público en México y su impacto sobre la desigualdad económica. Para ello esta ponencia se divide en el planteamiento del problema, los antecedentes y finalmente el análisis del gasto en educación para 2015.

Dado el escenario económico internacional y nacional previsto para 2015, es necesario el buen manejo del gasto público y del endeudamiento. El diseño y ejecución del presupuesto de egresos de la federación requiere ser realista en cuanto a los ingresos y egresos, evitar sesgos políticos y cumplir con lineamientos de transparencia y rendición de cuentas, para lo cual es necesario contar con un marco normativo.

El impacto del gasto público en educación debe garantizar el derecho a aprender, debe ser el principal instrumento de política educativa, para lo cual es necesaria una planificación adecuada de las necesidades del sector, pero sobre todo hacer del presupuesto educativo un instrumento sujeto a la rendición de cuentas.

Palabras Clave: Desigualdad, Gasto Público y Educación

INTRODUCCIÓN

La década de los noventa fue una década en la que se produjo una fuerte concentración de la riqueza en el país, haciendo que los beneficios del crecimiento fueran capitalizados por una minoría en cada uno de ellos.

La distancia entre ricos y pobres creció significativamente a lo largo de las últimas décadas. En este contexto, el incremento de la pobreza ya no debe ser interpretado como el resultado de períodos de crisis económicas, sino que es uno de los efectos sociales de la creciente desigualdad.

La pobreza deja de ser un problema de coyuntura, asociada a los ciclos económicos, para constituirse en parte constitutiva del nuevo modelo de crecimiento prevaleciente en el país. Por

otra parte, los problemas que afrontan nuestras sociedades trascienden a la pobreza, y afectan al conjunto de la sociedad. La desigualdad no sólo genera pobreza, sino que además es el origen de la profunda crisis de cohesión social que viven nuestros países en la actualidad.

Las metas educativas actuales implican la incorporación de los sectores sociales históricamente relegados, y la ampliación del espectro de edades a ser escolarizadas. Ello se tradujo en un gran esfuerzo por instalar una oferta educativa donde nunca la hubo, o ampliar la existente, y es ese proceso de ampliación de la oferta lo que explica el alto ritmo de crecimiento de la escolarización, sobre todo entre los grupos sociales de más bajos recursos y en las zonas rurales.

De todos modos, es importante recordar que en los procesos de avance hacia determinadas metas sociales los ritmos disminuyen a medida que los índices se aproximan al valor final. En la medida en que se avanza en una mayor cobertura de la demanda, la sociedad en su conjunto debe realizar mayores esfuerzos e inversiones para continuar hacia la plena escolarización.

De estos argumentos nace la pregunta: ¿Es razonable pensar que el aumento de la matrícula en educación básica se asocia con una mayor desigualdad, donde la inclinación terciaria es alta?

Significa que se ha incrementado la matrícula en primaria, se destinan grandes ingresos a la educación superior y se abandona la educación media y tecnológica y se perpetúan las condiciones de desigualdad en México.

La educación no sólo se convierte en un factor discriminatorio, sino de profundización de la desigualdad. Este fenómeno se acentúa más debido a que se observa una tendencia a que el gasto en educación privilegia más los niveles educativos de bachillerato, universidad y

posgrado. Al destinar menos recursos a nivel de la educación básica (primaria y secundaria) se limita la posibilidad de que mayor número de estudiantes puedan avanzar a los niveles medio y superior.

La educación es un factor decisivo en el proceso de desarrollo, ya que el desarrollo implica la creación de estructuras sociales y de sistemas de valores que favorezcan el progreso económico y social, y requiere del aumento del ingreso nacional, del ingreso por persona y de mejoras constantes en la productividad; para que esto sea posible, es necesario que la población esté debidamente formada e informada, es decir, que cuente con una escolaridad básica y con los cuadros técnico y científicos necesarios para aprovechar racionalmente los recursos disponibles.

Actualmente se sigue concibiendo a la educación como un medio fundamental para adquirir, transferir y acrecentar la cultura; como un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad. A la educación se le asigna entre otras finalidades, la de promover las condiciones sociales que lleven a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales dentro de un régimen de libertad y la de infundir la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permita participar en las decisiones orientadas al mejoramiento de la sociedad.

Las metas del Milenio, instituidas por la Organización de las Naciones Unidas, establecen que, en 2015, la infancia de cualquier parte, niños y niñas por igual, sean capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria (ONU, 2000). De ahí que la mayoría de los países en desarrollo han incrementado sustancialmente los ingresos destinados a la cobertura de la educación primaria, en aras de alcanzar este objetivo.

De esto radica la importancia de esta investigación, cuyo objetivo es identificar y analizar la política económica de gasto público en México, en los niveles educativos básico y superior por entidad federativa y su impacto sobre la desigualdad económica.

Para efectos de esta ponencia solo se hará referencia al planteamiento y antecedentes del problema de investigación y se presentará el análisis del gasto en educación 2015.

PLANTEAMIENTO

La desigualdad en América Latina tiene raíces profundas en la historia de la región, por lo que se considera importante identificar a partir de fuentes históricas y empíricas el origen de esta desigualdad. Esta desigualdad se reconoce desde que los conquistadores europeos llegan al continente americano, apropiándose de los recursos mineros, de la tierra, de los medios de producción; entre ellos la mano de obra indígena, los cuales fueron otorgados por la corona sólo a algunos privilegiados, lo que generó una estructura social desigual entre estos individuos y los pueblos originarios.

Con el surgimiento de las repúblicas americanas a principios del siglo XIX, se mantiene y se institucionaliza la desigualdad a través de un estado autoritario y no democrático, amparando esta desigualdad ya presente desde la colonia debido principalmente a que los poseedores del poder eran herederos directos de la élite colonial; así la fuerza económica dominante apelaba a un modelo exportador oligárquico terrateniente, en demasía excluyente y desigual.

Sin embargo, este escenario cambia después de la segunda guerra mundial debido al debilitamiento de esa oligarquía exportadora, lo que genera grandes conflictos sociales provocados por los ajustes de la economía mundial (Muñoz, 2007).

México contó con una población aproximada de 125.7 millones de personas en 2014, de acuerdo a los datos del Banco Mundial (2014), nivel que lo coloca en la onceava posición con mayor población en el plano internacional. De acuerdo a su producto interno bruto (PIB), para el mismo año, ocupó la posición número once de acuerdo al valor de su producción nacional (1,683 millones de dólares). En América Latina, sólo es superado por Brasil con un valor de 2,324 millones de dólares.

Desde 1970 el producto per cápita ha registrado una tendencia ascendente. Con algunos retrocesos temporales en el camino explicados por la crisis de 1982 y de 1995, su crecimiento se ha mantenido. A partir de 1999 hasta 2008 este indicador prácticamente se duplicó. Pasó de 4,400 dólares anuales por habitante a nivel de 9,980 dólares. Para 2014 la cifra es de 9,940 dólares, que en comparación con los últimos 5 años previos muestra un estancamiento.

La brecha entre PIB per cápita de México con relación a Estados Unidos de América (EUA) se ha venido cerrando. En 1970 el PIB por habitante de México representaba 7.38 veces que el de EUA. Para 1999 la relación pasó a 6.95 y para 2014 la cifra se colocó en 5.14.

En comparación con los países de América Latina: Brasil, Chile, Panamá, Venezuela y Uruguay son países que se colocaron en 2014 con un PIB por habitante por encima de los 10 mil dólares. Sólo Colombia (7,590 dólares), Perú (6,270 dólares) y Argentina (6,290 dólares) registraron para el mismo año niveles inferiores a los de México.

Desde mediados de la década de los años ochenta México inicia un periodo de reformas económicas. Busca transitar de una economía cerrada y dominada por la participación del Estado en la actividad económica a un modelo exportador. La liberación comercial es el punto de partida de otra serie de cambios estructurales en la economía mexicana que lograrían

recuperar el dinamismo en el crecimiento económico, pero no así en los niveles de igualdad de la población.

Se pensaba que las tasas de crecimiento en el PIB superiores al 4.0% lograrían elevar la productividad, además de que se incrementarían las inversiones, así como elevar el empleo y por ende mejorar los salarios. Eso supondría que la brecha entre los ingresos de la población de México junto con la de los Estados, se reduciría de manera significativa.

A treinta años de que el país ingresará al Acuerdo General de Comercio y Aduanas (GATT: General Agreement on Tariffs and Trade), los resultados obtenidos están alejados de la reducción de la pobreza, de la mejor distribución del ingreso y por lo tanto menor desigualdad. Por el contrario, como se busca demostrar en esta investigación; la desigualdad, la concentración del ingreso y las diferencias en el gasto educativo se han agudizado.

La tasa de crecimiento promedio de la economía mexicana entre 1985 y 2014 fue en promedio de 2.51% (a precios constantes de 2008). Dicho nivel está muy por debajo de las tasas entre 5.0 y 6.0% que prometían el modelo de liberación comercial y las diferentes generaciones de reformas estructurales que se han llevado a cabo durante las últimas tres décadas.

El modelo de liberación comercial junto con sus respectivas reformas estructurales permitió emerger un sector exportador en donde los niveles de productividad y salarios reales mejoraron. En paralelo también se asistió al desmantelamiento de un aparato productivo que no fue capaz de sobrevivir a la apertura comercial, y el que aún sobrevive, en condiciones de baja productividad y con salarios precarios.

Un sector exportador altamente concentrado en un reducido número de actividades económicas, con elevados niveles de adaptación y absorción de desarrollo tecnológico, usuario intensivo de capital y demandante de fuerza de trabajo altamente calificada y con una baja capacidad de creación de empleo.

Los sectores no vinculados a las exportaciones manufactureras sobreviven en condiciones de baja productividad, poco o nulo acceso al crédito, sin capacidad de inversión para innovar sus procesos productivos y su ventaja competitiva deriva de su uso intensivo de trabajo en condiciones de bajos salarios y mínimas o nulas prestaciones laborales. Este sector concentra y absorbe la mayor parte de población trabajadora caracterizada por entradas y salidas continuas del mercado laboral. Son la fuente principal de la población con salarios precarios, subempleados y subcontratados.

El resto de la población que ha estado marginada o sin la posibilidad de ser absorbida por el sector exportador marginada han formado la creciente población que se ha refugiado en el desempleo, la informalidad o migración.

Los resultados que arroja la encuesta de ingreso y gasto de las familias de 2013 se observa una elevada concentración de la riqueza. En el ingreso de las familias por decil les, el primer grupo (el de percepciones más bajas) tuvo una percepción de 2,200 pesos en promedio mensuales. Mientras en el decil extremo (el de las percepciones más altas), un 10% de la población registraron una percepción mensual superior a los 40 mil pesos. Más claro; si el último 10% del último decil, a su vez, se divide en grupo de 10 los resultados de concentración del ingreso son más contundentes. El 1.0% del último decil (que representan en promedio 300 mil familias) tuvieron ingresos promedio mensuales superiores a los 100 mil pesos. Y

comparadas con las familias que reciben 2,200 pesos al mes, la diferencia es de 97,800 pesos (Coneval, 2015)

Todo parece indicar que si bien el ingreso per cápita ha registrado una tendencia ascendente desde que inició el modelo de liberación comercial este proceso ha hecho ricos a unos cuantos (los que han incrementado su participación en el ingreso). El resto de la población, una mayoría creciente, han reducido su participación en el ingreso. El resultado ha sido mayor pobreza, concentración del ingreso y por consecuencia mayor desigualdad. Por otra parte, la desigualdad se puede medir también a través de los niveles educativos y en nuestro país la población sin escolaridad prácticamente ha desaparecido en los últimos años.

De acuerdo a los resultados del INEGI, en 2014 el ingreso corriente total promedio trimestral por hogar se redujo en términos reales en 3.5% entre 2012 y 2014. Es decir, el poder de compra de las familias promedio se redujo. Los resultados indican que la reducción del ingreso, entre estos dos años, fue para todos los deciles de ingreso, excepto para el primero que corresponde a la población más pobre, mismo que se incrementó en 2.1%.

La reducción del ingreso de los hogares tuvo un efecto negativo para la pobreza, pero el incremento del ingreso en el decil de mayor pobreza contribuyó a la reducción de la pobreza extrema. Los resultados de la pobreza y la pobreza extrema entre 2012 y 2014 pueden ser explicados en buena medida por el ingreso, así como por la evolución de las carencias sociales y la dinámica demográfica (Coneval, 2015).

Entre 2012 y 2014 el porcentaje de población en pobreza subió de 45.5 a 46.2 por ciento, mientras que el porcentaje de pobreza extrema bajó de 9.8 a 9.5 por ciento. Es decir, la población mexicana en pobreza aumentó en 2 millones de personas (53.3 a 55.3 millones de

personas). En 13 entidades federativas se observó un aumento del porcentaje de pobreza, en 18 entidades disminuyó el porcentaje de la población en pobreza y en uno se mantuvo igual durante el período. Por lo que respecta al rezago educativo se redujo de 19.2% a 18.7%, de 2012 al 2014, lo que en términos absolutos significa que pasó de 22.6 a 22.4 millones de personas (Coneval, 2015).

Analizando el sistema educativo en México, en los diferentes niveles educativos que van de básica hasta posgrado se observa las siguientes tendencias. De primaria a secundaria se ha presentado un crecimiento modesto en relación al contemplado en la media superior, universidad y posgrado. Es muy notorio un rápido crecimiento en los últimos niveles. De acuerdo a la opinión de la Organización para la Cooperación y el Comercio (OCDE) México ha mejorado el ingreso a la educación en todos los niveles del sistema educativo. Los recursos que ha venido dedicando, a través del gasto público, canalizado a la educación pública han mejorado de manera importantes. También ha reestructurado las políticas educativas y las formas de gestión con el afán de incidir en los resultados de calidad. El grado promedio de escolaridad en México se ubica en 8.6 (OCDE, 2014).

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de 2013 (ENOE, 2013) la composición de los trabajadores de acuerdo a no calificados y calificados se observa que en el primer segmento (Sin escolaridad y hasta 12 años de educación) representa el 83%. En 1991 el porcentaje fue de 90.2%. Es evidente que ha ocurrido un avance en los niveles de calificación de la población trabajadora, sin embargo también es notoria la elevada población que su nivel educativo no le permite hacer un trabajo calificado. Y la causa probable de este fenómeno se puede encontrar a nivel de la forma en que se distribuye el gasto educativo por niveles de educación.

De acuerdo a la información de la OCDE (2014), México gasta en promedio 15% del PIB per cápita por estudiante de primaria y 17% en secundaria, debajo del promedio de los miembros de la OCDE que es de 23 y 26%, respectivamente. En México 19% de la población de adultos entre 25 y 64 años tiene educación media superior como máximo de estudios alcanzados. El promedio de la OCDE es de 44%. La proporción de adultos con educación superior ha crecido desde 2000, México continua teniendo uno de los porcentajes de adultos con este nivel educativo más bajo dentro de los países de la OCDE.

Es de suponer que el trabajo calificado tiene como nicho natural de mercado de trabajo al sector exportador. Sin embargo, esta actividad al contribuir mínimamente a la creación de nuevos trabajos, el destino más significativo de esta fuerza laboral está en el sector no exportador. La oferta de trabajo no calificado enfrenta una situación de discriminación negativa en relación al trabajo calificado, porque este último tiene mejores posibilidades de colocarse en el sector no exportador padeciendo, en consecuencia, una discriminación positiva. El resultado es que el sector de trabajadores con menos de 12 años de educación encuentra como única salida, los trabajos formales más precarios, el subempleo, la informalidad y la emigración.

ANTECEDENTES

La crisis económica de 1982 consecuencia del agotamiento de un modelo de crecimiento de economía cerrada. Protegida del exterior por una estructura arancelaria que inhibió la competencia de las empresas nacionales de los mercados internacionales. Periodos de expansión y estabilidad económica gracias al creciente endeudamiento externo directo que garantizaron por muchos años el financiamiento de importaciones de capital y en menor medida de bienes de consumo. La entrada en escena de un rápido y elevado nivel de ingresos provenientes de exportaciones petroleras prolongó por algunos años este modelo de economía aislada del exterior. La fuerte presencia del Estado directamente en la actividad económica

sumó presiones al gasto público y a la necesidad de financiamiento interno y externo. El elevado nivel de la deuda externa, el incremento de las tasas de interés internacionales y la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial pusieron fin al modelo de crecimiento aislado de la competencia externa.

La imposibilidad de reanudar el crecimiento a través de los mecanismos tradicionales que habían operado hasta antes de la crisis de 1982 obligó a replantear los fundamentos de la economía mexicana. Este proceso implicó el inicio de una serie de reformas estructurales que refundaran los soportes estructurales del crecimiento y desarrollo económico.

Como ya se mencionó, a mediados de la década de los años ochenta, con el ingreso de México al GATT y con ello el desmantelamiento de aproximadamente el 80% de los aranceles que protegían a la producción nacional de las importaciones, inició el periodo de reformas económicas. La recuperación del dinamismo de la economía mexicana se fundamentaría en una economía abierta en donde las exportaciones no petroleras fueran uno de los ejes del nuevo modelo.

Algunos autores como Mercado, A. y Romero, J. (2010) lo han denominado modelo exportador o de liberación comercial. A través de este se tejerían el resto de reformas económicas que permitirían recuperar los niveles de inversión que después de la crisis de 1982 se habían estancado. Repuntaría la inversión extranjera directa debido al atractivo que representaría para algunas empresas extranjeras instalarse en México para competir exportando. Por su parte la inversión extranjera en cartera vendría a complementar el ahorro interno para llevar a cabo las necesidades de financiamiento que requeriría el aparato productivo.

El sector exportador manufacturero como eje fundamental del nuevo modelo debería atraer a otros sectores de la economía para convertirlos en sus proveedores o competidores en los mercados internacionales. No sólo elevarían la productividad de las actividades vinculadas al sector externo, se tendría un crecimiento acelerado, se elevaría el empleo y mejorarían los salarios, con lo cual disminuiría significativamente la desigualdad en el país.

Entre los teóricos de la liberación comercial prevalece la idea de que la puesta en marcha de este proceso crea bienestar en la economía. También existe coincidencia que la apertura comercial produce beneficios económicos ya que transfiere recursos de los sectores con protección arancelaria o de otro tipo hacia los sectores que son tienen capacidad competitiva en el exterior. Esto es un marco de referencia que funciona en una economía desarrollada.

En economías de menor desarrollo los resultados son muy distintos. Carencias tecnológicas, mercados reducidos que imposibilitan la creación de economías de escala, infraestructura de transporte y comunicaciones atrasadas o insuficientes, instituciones gubernamentales débiles, marcos regulatorios discrecionales, escases de trabajo calificado, etcétera representan los principales obstáculos que limitan el surgimiento de nuevos sectores exportadores.

Lo que sí tenía México al transitar a un modelo exportador es abundante mano de obra bajo la forma de desempleados y subempleados. Con la liberación comercial la industria nacional con incapacidad para competir, a través de las exportaciones, expulsa mano de obra que no sólo no puede ser incorporada por el sector exportador sino que obligada a sumarse una reserva de mano de obra sin empleo formal.

Se parte del supuesto de que con la liberación comercial hay una reasignación de los recursos. De los sectores de baja productividad a los sectores de alta productividad o exportadores, bajo

el supuesto de que el desempleo es un fenómeno temporal o se mantiene en niveles bajos. Dicha situación nunca se ha presentado en México. Ni antes, ni después de la apertura comercial. A pesar de que tradicionalmente las tasas de desempleo en la economía mexicana han sido relativamente bajas, este fenómeno responde a que la informalidad oculta la magnitud de la población desempleada o subempleada.

Los nuevos desocupados producto de la liberación comercial sumados a los desempleados crónicos, trabajadores en la informalidad y emigrantes son los saldos negativos de este nuevo modelo. Una minoría de trabajadores vinculados al sector externo se ve beneficiados de los puestos de trabajo calificados, de alta tecnología, con salarios elevados y condiciones laborales por encima del promedio representan a los ganadores de este proceso.

La reproducción de esta estructura productiva y laboral es una de las variables explicativas más importantes que explican el deterioro que ha observado la distribución del ingreso en México en las últimas décadas. Desde este punto de vista la desigualdad es una consecuencia de la distribución inequitativa que produce la liberación comercial en países como México, aunado a los bajos niveles educativos que se presentan en el país.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2012), establece que para países como México la inversión anual en educación debe ser del 8% del Producto Interno Bruto (PIB), para alcanzar los niveles medios de los países que integran esta organización. Analizando la asignación del presupuesto a este rubro, se observa lo lejos que se encuentra el país de esta meta, hecho que se refleja en los niveles de cobertura y de calidad de los diferentes niveles educativos.

Si bien el estudio de la educación básica es fundamental, no se puede dejar de lado la importancia que tiene la educación superior como formadora de capital humano. En este nuevo siglo se observa, a nivel mundial, una demanda de educación superior sin precedentes, acompañada de una gran diversificación de la misma, y de una mayor toma de conciencia de la importancia fundamental que este tipo de educación reviste para el desarrollo sociocultural y económico, así como para la construcción del futuro, de cara al cual las nuevas generaciones deberán estar preparadas con nuevas competencias y nuevos conocimientos e ideales.

La educación superior se enfrenta a una serie de desafíos relativos al financiamiento, a la igualdad de condiciones que da acceso a los estudios y en el transcurso de los mismos, a una mejor capacitación del personal académico, mejor calidad de la enseñanza, la investigación y los servicios, la pertinencia de los planes de estudio, mejorar las posibilidades de empleo, etc. La educación superior debe hacer frente también a los retos que suponen las nuevas oportunidades que abren las tecnologías, que mejoran la manera de producir, organizar, difundir y controlar el saber y posibilitan acceder al mismo. Deberá garantizarse un acceso equitativo a estas tecnologías en todos los niveles de los sistemas de enseñanza (Salgado, 2011).

La segunda mitad del siglo XX pasará a la historia de la educación superior como la época de expansión más espectacular; a escala mundial. El número de estudiantes matriculados se multiplicó por más de seis entre 1960 (13 millones) y 1995 (82 millones) (UNESCO, 1998). Pero también fue la época en que se agudizaron aún más las disparidades, que ya eran enormes, entre los países industriales desarrollados, los países en desarrollo y en particular los países menos adelantados en lo que respecta al acceso a la educación superior y a los recursos de que disponen. Fue una época de mayor estratificación socioeconómica y de aumento de las

diferencias de oportunidades de enseñanza dentro de los propios países, incluso en algunos de lo más desarrollados y más ricos.

En la actualidad, la mayoría de los sistemas educativos en el mundo en desarrollo muestran lo que se llama una "inclinación terciaria" o tendencia hacia la educación superior: sus recursos educativos se concentran en los estudiantes de educación superior, no en la educación primaria. En los países en desarrollo sin una inclinación a la educación superior, las altas tasas de matrícula se asocian con una menor desigualdad en el futuro. La educación, como pilar fundamental para el desarrollo económico y social del país, debe de ser un elemento prioritario en la asignación de recursos.

La relación entre la matrícula primaria y la desigualdad ha recibido poco escrutinio empírico, por ejemplo, Higgins y Williamson (1999) incluyen la tasa de escolarización secundaria en su modelo de la desigualdad "para capturar la noción intuitiva de que un acceso más amplio a la educación reduce la desigualdad". Otros estudios, en particular el de Li, Squire y Zou (1998) se centran también en la educación secundaria y presentan un modelo empírico, el cual es la base de gran parte de la literatura posterior, ellos encuentran que el nivel inicial de un país en educación secundaria se asocia significativamente con mayor desigualdad en el futuro. Pero incluso la relación entre la educación secundaria y la desigualdad no está completamente clara.

Mientras que varias investigaciones han encontrado una relación inversa entre la inscripción a secundaria y la desigualdad (por ejemplo, De Gregorio y Lee, 2002; Higgins y Williamson, 1999; Perotti, 1996), en donde el coeficiente de la tasa de matrícula secundaria es a menudo apenas significativo, encuentran el nivel inicial de un país de la educación secundaria que se asocia significativamente con mayor desigualdad en el futuro.

Muñoz et. al. (2007) señalan que un aumento de la calidad de la educación medido a través de su cobertura no guarda relación con una disminución de la desigualdad salarial en Chile. Villegas y López (2011) muestran que el nivel socioeconómico de los estudiantes está asociado significativamente al acceso a la educación, así como a la calidad educativa. Demuestra que cada clase social se estudia por sus singularidades y que los ricos reciben una educación de mejor calidad que los pobres. Discute la importancia de la educación como vía para reducir la desigualdad de ingresos en América -Latina y mejorar la competitividad de su economía. Keller (2010) examina los efectos individuales de la educación primaria, secundaria y superior en la distribución del ingreso, encuentra que los gastos por alumno en la educación primaria mejoran significativamente la distribución del ingreso a nivel mundial y en especial para los países menos desarrollados. Por otra parte, la educación secundaria, las tasas de matrícula y los gastos públicos en particular entre los países ya desarrollados, tiene efectos igualadores estadísticamente significativos.

Salgado (2006) menciona la importancia de la educación superior como formadora de capital humano que contribuye a la disminución de la desigualdad. Bornacelly (2013) muestra que la educación técnica y tecnológica tiene una tasa de retorno superior a la de la educación media en 19.5% y, además, la tasa de crecimiento de este retorno entre 2007 y 2011 fue superior a la de la educación universitaria en 0.4% e incrementa la probabilidad de empleo.

Rodríguez y Tselios (2009) estudian los determinantes de la desigualdad de los ingresos en todas las regiones de la UE. Los altos niveles de desigualdad en el nivel de instrucción también se asocian con una mayor desigualdad en los ingresos. Encontraron también que la desigualdad de ingresos es menor en los estados del bienestar socialdemócratas, en áreas protestantes, y en regiones con estructuras familiares nórdicas.

Salgado y Zepeda (2012) explican por qué la desigualdad en la distribución del ingreso per cápita puede ser dañina para la acumulación o formación del capital humano en un estudio para las 32 entidades federativas de México, y Salgado y Rodríguez (2012) utiliza el coeficiente de Gini de educación para medir la desigualdad en la educación en las diferentes entidades de México, encontraron que cuando el promedio de los años de estudio en una Entidad Federativa es bajo, típicamente una pequeña parte de la población tiene todos los años de escolaridad concluidos, y además hay una gran desigualdad educativa entre las entidades o regiones de México.

La relación entre la orientación del gasto público, dedicado al nivel superior, en comparación con el monto dedicado a la educación básica se considera un elemento fundamental para lograr disminuir la desigualdad, por lo que identificar esta interrelación y su efecto a nivel de entidad federativa permitirá establecer una propuesta en el uso del gasto público dedicado a educación y sus montos por nivel. Es importante aclarar que este tipo de estudios no se han realizado para el país, y tampoco a nivel de entidad federativa.

A continuación se presenta un análisis del gasto en educación en México para el 2015, como antecedente al análisis del gasto en educación por entidad federativa.

Presupuesto Federal 2015.

El 13 de noviembre de 2014, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2015, que asciende a 4,694,677.44 millones de pesos (SHCP, 2015).

El presupuesto aprobado por los diputados es superior en 0.4%, a lo previsto en el proyecto de decreto enviado por el ejecutivo federal. Recursos que, fueron reasignados principalmente a

infraestructura carretera e hidráulica, educación, campo, cultura y deporte; además de otros rubros a nivel estatal y municipal.

Entre los principales cambios que realizó el Congreso de la Unión a la propuesta enviada por el presidente, se encuentran:

Reducciones a los gastos de la mayoría de las dependencias del gobierno federal y en los organismos autónomos. En este caso el recorte fue de 22,110.4 millones de pesos. El pago de los intereses de la deuda se redujo en 5 mil millones de pesos.

En tanto, los principales incrementos se dieron en los ramos administrativos de Comunicaciones y Transportes, 16,400.0 millones de pesos. Para carreteras y caminos rurales 14, 674 millones de pesos.

Analizando la estructura presupuestal, como se puede observar en el cuadro 1, en este año la secretaría que percibirá un mayor presupuesto es la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con un incremento del 11.1% con respecto al año anterior, esto justificado por el programa de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Seguida de la de Desarrollo Social con un monto de 114 mil 504 millones de pesos, si se compara con lo recibido en el 2014 que fue de 111 mil 211 millones de pesos, teniendo un incremento del 3%. La Secretaría de Salud contará con un presupuesto mayor al del 2014 en 3.5%.

Para dar seguimiento a lo propuesto en el Plan de Desarrollo 2013 – 2018, en materia de seguridad las dependencias de Defensa Nacional y Marina tuvieron un incremento de 9.2% y 9.9% respectivamente, en el monto asignado para su gasto en 2015.

En el rubro de Educación, se destinaron 305 mil 057 millones de pesos, presentándose un incremento de 4.2%.

Cuadro No. 1
Presupuesto de Egresos de la Federación 2015
(Millones de pesos)

Denominación	Gasto total 2014	Gasto total 2015	Variación %
A: RAMOS AUTÓNOMOS	78,784.1	89,597.3	13.7
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS	1,131,486	1,184,295.1	4.7
02 Presidencia de la República	2,200.5	2,296.2	4.3
04 Gobernación	75,003.3	77,066.3	2.7
05 Relaciones Exteriores	7,532.5	8,100.5	7.5
06 Hacienda y Crédito Público	41,882.3	45,691.9	9.1
07 Defensa Nacional	65,236.9	71,273.7	9.2
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	82,900.4	92,141.8	11.1
09 Comunicaciones y Transportes	118,832.4	126,146.2	6.1
10 Economía	21,183.7	20,908.1	-1.3
11 Educación Pública	292,648.8	305,057.1	4.2
12 Salud	130,264.8	134,847.6	3.5
13 Marina	24,602.7	27,025.5	9.9
14 Trabajo y Previsión Social	4,903.5	5,134.6	4.7
15 Desarrollo Agrario, territorial y urbano	26,590.5	22,050.9	-17.
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	66,227.6	67,976.7	2.6
17 Procuraduría General de la República	17,288.3	17,029.5	-1.5
18 Energía	3,294.2	3,088.8	-6.2
20 Desarrollo Social	111,211.2	114,504.0	3.0
21 Turismo	6,053.2	6,844.9	13.1
27 Función Pública	1,478.4	1,483.9	0.4
31 Tribunales Agrarios	1,035.1	1,039.9	0.4
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	129.4	130.1	0.5
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	31,086.3	33,706.7	8.4
C: RAMOS GENERALES	1,201,348.7	1,267,171.6	5.5
D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	682,419.6	706,453.9	3.5
E: EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO	827,742.0	855,036.6	3.3
Nota: Resta de: a) aportaciones ISSSTE del Gobierno Federal y de los Poderes y Ramos Autónomos; b) transferencias a las entidades de control directo en la Administración Pública Federal	438,175.2	443,764.5	1.3
GASTO NETO TOTAL	4,479,954.2	4,694,677.4	4.8

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, la dependencia que contará con un menor presupuesto para el siguiente año será la Secretaría de Energía, 3,088.8 millones de pesos, disminuyendo en 6.2% su presupuesto. Lo que implica una menor inversión en áreas estratégicas como PEMEX y CFE.

Dentro del presupuesto, cabe destacar el gasto que se destinará a la atención integral de víctimas de delitos de alto impacto, que en 2014 fue de 470 millones; para 2015, es de 806 millones de pesos. A pesar de que se dio un aumento significativo en este año (71.5%), no será suficiente para atender a las decenas de miles de víctimas que ha generado la violencia en el país, más las que se sigan sumando.

Como se puede observar, los rubros prioritarios en el presupuesto de 2015 son desarrollo social e infraestructura, como elementos para dinamizar el crecimiento económico y la puesta en marcha de las reformas estructurales.

Cabe destacar que este presupuesto se basa en un ritmo de endeudamiento alto a pesar del bajo rendimiento económico, sobre expectativas de desplazamiento de la inversión privada y sobre un pronóstico de crecimiento de la economía del 3.7%, (bastante alejado de la realidad) razones por las cuales el gobierno federal tiene que observar un seguimiento muy puntual sobre el incremento de la deuda.

Presupuesto en Educación 2015

La educación como pilar fundamental para el desarrollo económico y social del país, debe de ser un elemento prioritario en la asignación de recursos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), establece que para países como México la inversión anual en educación, para alcanzar los niveles medios de los países que integran esta organización, debe de ser del 8.0% del Producto Interno Bruto (OCDE, 2013).

Sin embargo no necesariamente los países que invierten más en educación, son los que tienen un mejor nivel educativo de acuerdo a los resultados de la evaluación PISA, 2012 (Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos que realiza la OCDE). Entre las naciones que

más invierten como proporción de su Producto Interno Bruto en educación pero que no cuentan con los mejores resultados están Cuba con 13%, Moldavia 9.1%, Maldivas 8.7%, Dinamarca 8.6%, Namibia con 8.3%, Burundi con 8.2%, Islas Salomón 8%, Chipre con 7.9%, Islandia con 7.6%, Bolivia 7.5 % y Suazilandia con 7.4.

Mientras que ocupando siempre los primeros lugares en la prueba PISA, están Finlandia que invierte 6.8%, Hong Kong 4.4%, Singapur 3.3%, Japón 3.8%, Corea del Sur 5%, Canadá 5%, Suiza 5.4%, Australia 5.1%, Liechtenstein 2.1%, Bélgica 6.4%, Países Bajos 5.9% y Noruega 7.3% (OCDE, 2013).

En el caso de México, si bien hace una inversión total del 6.4%, de su PIB en educación, cercana a la media de la OCDE de 6.5%, ésta tampoco se traduce en una mejora del aprendizaje entre los estudiantes mexicanos.

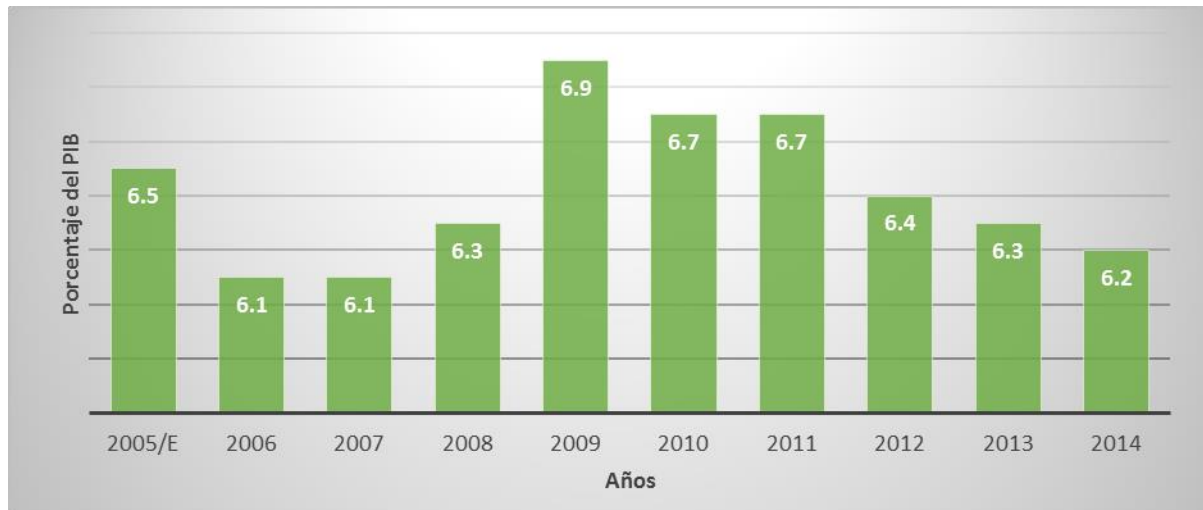
El impacto del gasto público en educación debe garantizar el derecho a aprender, debe ser el principal instrumento de política educativa, para lo cual es necesaria una planificación adecuada de las necesidades del sector, pero sobre todo hacer del presupuesto educativo un instrumento sujeto a la rendición de cuentas.

Como se puede apreciar en la gráfica 1, en los últimos años el gasto en educación se ha venido incrementando en valores absolutos, pero si se compara el gasto como proporción del PIB, observamos la disminución que este ha tenido y como se aleja de la meta del 8% propuesta por la OCDE.

Como se mencionó anteriormente, el presupuesto asignado en este año a la Secretaria de Educación Pública es de 305, 057.1 millones de pesos, superior en 4.8% al del 2014. Con lo

cual se pretende favorecer el cumplimiento de la reforma educativa y lograr su principal objetivo del mejoramiento de la calidad del proceso de enseñanza aprendizaje en todos sus niveles.

Gráfica 1: Gasto Nacional en Educación como Porcentaje del PIB, 2005 – 2014



Fuente: Secretaría de Educación Pública. Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2005-2014

Es importante destacar, que con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, pero sobre todo, con el propósito de impulsar la Reforma Educativa, se incrementó la asignación de recursos en áreas como: Fortalecimiento al Programa de Apoyo para Escuelas Normales Rurales (400 mil millones de pesos), Becas de Posgrado de CONACYT y de la Secretaría de Educación Pública (8,294 mil millones de pesos). El programa de escuelas de tiempo completo contará con un incremento de 500 mil millones de pesos para reforzar las competencias lectoras, matemáticas, de arte y cultura, de recreación y desarrollo físico. El Programa de la Reforma Educativa continuará con su tarea de mejorar las condiciones de las escuelas de nivel primaria y secundaria; para ello, se invertirán más de 9,067 millones de pesos. Además, se destinarán 59,862 mil millones de pesos para Instituciones de Educación Superior (SHCP, 2014).

Analizando el gasto en educación se observa que no es suficiente solo con incrementar el gasto de este rubro, es necesario tener un diagnóstico adecuado de cuáles son las prioridades en el sector, recordemos que es una de las áreas que tiene poca información pública disponible. También es necesaria una adecuada planeación basada en el diagnóstico y una rendición de cuentas. Hay presiones constantes para continuar con las malas prácticas institucionales, tales como asignar vitaliciamente trozos presupuestales a los egresados normalistas o bien aumentar el personal administrativo. Los sindicatos magisteriales continúan presionando para obtener canonjías, el problema de los comisionados sigue presente.

El presupuesto en educación no resolverá, por sí mismo, los problemas que presenta el sector educativo, sobre todo en materia de infraestructura, investigación, capacitación de maestros, otorgamiento de becas para niños y jóvenes de escasos recursos económicos, la incorporación de los grupos indígenas, equipamiento de talleres y aulas, etc. Por lo que tendremos que conformarnos con una educación con fuertes rezagos en cuanto a la calidad y a la cobertura; y aceptar que el estado mexicano esté más interesado en invertir en infraestructura, que en educación, sin entender que esta es uno de los principales elementos para el desarrollo de cualquier país.

Contracción del Gasto Público

El 30 de enero de 2014, Luis Videgaray Caso, secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP), anunció un ajuste al gasto por 124,300 millones de pesos, de los cuales 18,000 millones corresponden al rubro de infraestructura. En Pemex el recorte será de 62,000 millones de pesos y en la CFE de 10,000 millones de pesos.

De acuerdo con información de la SHCP, por monto de recursos la Secretaría de Educación Pública será afectada con un recorte de 7,800 millones de pesos, el cual representa 2.5% del presupuesto asignado a la dependencia para este año (SHCP, 2015).

El secretario anunció, que en el sector educativo no habría efecto alguno, ya que se dotaría de presupuesto a universidades federales y estatales a través del ramo 23 sobre provisiones salariales y económicas. Tampoco se afectaría el pago de más de 922 mil maestros de educación básica, ya que no se tocará los recursos provenientes del ramo 33 de donde proviene el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE).

Sin embargo a pesar de lo expuesto por el secretario de hacienda, la economía mexicana vuelve a alejarse de sus objetivos. En el año en que se esperaba que las reformas estructurales permitieran la recuperación de la economía mexicana, el [gobernador del Banco de México, Agustín Carstens](#), ha reducido las expectativas de crecimiento, rebajando el aumento del PIB previsto para 2015, hasta situarlo en un rango del 2,5% al 3,5%. Aunado al riesgo de un segundo ajuste en el gasto público (La Jornada, 2015)

Aunado a esto se encuentra la incertidumbre que proviene del exterior, sobre todo por la situación en Grecia, las políticas monetarias inciertas a nivel mundial y la caída en los precios del petróleo, así como una perspectiva de menor crecimiento.

CONCLUSIONES

La pobreza deja de ser un problema de coyuntura, asociada a los ciclos económicos, para constituirse en parte constitutiva del nuevo modelo de crecimiento prevaleciente en el país. Por otra parte, los problemas que afrontan nuestras sociedades trascienden a la pobreza, y afectan

al conjunto de la sociedad. La desigualdad no sólo genera pobreza, sino que además es el origen de la profunda crisis de cohesión social que viven nuestros países en la actualidad.

Las metas educativas actuales implican la incorporación de los sectores sociales históricamente relegados, y la ampliación del espectro de edades a ser escolarizadas. Ello se tradujo en un gran esfuerzo por instalar una oferta educativa donde nunca la hubo, o ampliar la existente, y es ese proceso de ampliación de la oferta lo que explica el alto ritmo de crecimiento de la escolarización, sobre todo entre los grupos sociales de más bajos recursos y en las zonas rurales.

Dado el escenario económico internacional y nacional previsto para 2015, es necesario el buen manejo del gasto público y del endeudamiento. El diseño y ejecución del presupuesto de egresos de la federación requiere ser realista en cuanto a los ingresos y egresos, evitar sesgos políticos y cumplir con lineamientos de transparencia y rendición de cuentas, para lo cual es necesario contar con un marco normativo.

La opacidad a nivel federal y estatal en cuanto a la rendición de cuentas es importante ya que 9 de cada 10 pesos destinados a la educación son destinados al pago de los maestros, sin embargo, no se conoce la cantidad exacta de cuántos docentes hay en México.

Un total de 3,000 millones de pesos son destinados a comisionados y a la cúpula sindical educativa, por lo que se afirma que el gasto en la educación está encerrado en los magisterios de dicho rubro.

En palabras del rector de la UNAM, José Narro, “educar cuesta” y “a veces mucho”, especialmente cuando se hace con calidad, porque -alertó- no hacerlo, o hacerlo mal, es más

gravoso. “Cuando se educa, se está optando por una de las mejores inversiones, cuando se rehúye a esta determinación, se hipoteca el futuro y se coloca a una sociedad en la antesala del fracaso” (El Economista, 2015).

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial.** (2013). Informe sobre el desarrollo mundial 2014. *Relaciones Internacionales*.
- Bornacelly, I.** (2013). *Educación técnica y tecnológica para la reducción de la desigualdad salarial y la pobreza*. Desarrollo y Sociedad, (71), 83-121.
- Cámara de Diputados** (2015). *Presupuesto de Egresos de la Federación*.
<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>. <26/01/2015>
- De Gregorio, J., y Lee, J.-W.** (2002). *Education and income distribution: New evidence from cross-country data*. Review of Income and Wealth, 48, 395–416.
- CONEVAL** (2015). Medición de la Pobreza en México 2014. Disponible en
<http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>. <08/08/2015>
- El Economista** (2015). <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/01/27/anui-es-pide-mas-presupuesto-educacion-superior>. <02/02/2015>
- Gruber, L. y Kosack, S.** (2014). *The tertiary tilt: Education and inequality in the developing world*, World development, vol. 54, pp.253-272.
- Higgins, M., y Williamson, J.** (1999). *Explaining inequality the world round: Cohort size, Kuznets curves, and openness*, Working paper 79. New York: Federal Reserve Bank of New York.
- Keller, K.** (2010). *How can education policy improve income distribution? an empirical analysis of education stages and measures on income inequality*. Journal Of Developing Areas, 43(2), 51-77.
- La Jornada** (2015). <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/02/18/bdem-recorta-prevision-de-crecimiento-a-un-rango-de-entre-2-5-y-3-5-1614.html>. <18/02/2014>
- Li, H., Squire, L., y Zou, H.-f.** (1998). *Explaining international and intertemporal variations in income inequality*. Economic Journal, 108(446), 26–43.
- Mercado, A.** (2010). *Las reformas estructurales en México*. El Colegio de México.

- Muñoz, O., Morales, A., y Álvarez, S.** (2007). *Calidad de Educación y Distribución del Ingreso*. (Spanish). Revista Chilena de Economía y Sociedad, 1(2), 42-60.)
- OCDE** (2010). *Panorama de la Educación, 2010*. Disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/>. <11/02/2015>
- OCDE** (2012). *Panorama de la Educación Indicadores de la OCDE 2012*. Disponible en http://estaticos.elmundo.es/documentos/2012/09/11/panorama_2012.pdf. <12/05/2015>
- OCDE** (2014). *Panorama de la Educación Indicadores de la OCDE 2014*. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/indicadores-educativos/panorama2014/panorama-de-la-educacion-2014informe-espanol-05-sep-.pdf?documentId=0901e72b81a722ac>. <09/05/2015>
- ONU** (200). Objetivos DEL MILENIO, ONU Objetivos de Desarrollo. Milenio 2000-2015.
- Perotti, R.** (1996). *Growth, income distribution, and democracy: What the data say*. Journal of Economic Growth, 1, 149–187.
- Rodríguez-Pose, A., y Tselios, V.** (2009). *Education and income inequality in the regions of the european union*. Journal Of Regional Science, 49(3), 411-437.
- Salgado Vega, C., S. Miranda González y J. Salgado Vega** (2011), *Políticas informativas orientadas a los estudiantes de preparatoria de la Universidad Autónoma del Estado de México*, Editores: Universidad Autónoma del Estado de México y Universidad del País Vasco, España, Toluca, pp. 199.
- Salgado Vega, M. C.** (2006). *Conceptualización Teórica del Sistema de Educación Superior* en R. M. Ramírez, M. Valle, L. González (Coords), Historia, Políticas y Procesos Educativos. Facultad de Ciencias de la Conducta, UAEMéx, Toluca, pp. 149-160.
- Salgado-Vega, J. & Rodríguez Guerra, K. G.** (2012). *La desigualdad en Educación en México por Entidad Federativa 1995 - 2005*. Educación, 36(1) 1-32.
- Salgado-Vega, J. & Zepeda-Mercado, G.** (2012). *Desigualdad y crecimiento en México: un análisis por entidad federativa*. Papeles de Población, 18(71) 213-237.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014). *Presupuesto de Egresos 2015*. Disponible en <http://shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx/>. <27/01/2015>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014). Cámara de Senadores Informe. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/Paginas/InformeSemanalVocero.aspx>. <01/02/2014>

Sylwester, K. (2002). *Can education expenditures reduce income inequality?* Economics of Education Review, 21, 43–52.

UNESCO (1998). *La educación superior en el siglo XXI Visión y acción*. París.

Villegas, M., y López, L. (2011). *Apartheid educativo*. Educación, desigualdad e inmovilidad social en Bogotá. Revista De Economía Institucional, 13(25), 414-415.